Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2015–2016

34 475 B Jaarverslag en slotwet Gemeentefonds 2015

Nr. 1 **JAARVERSLAG VAN HET GEMEENTEFONDS (B)**

Aangeboden 18 mei 2016

kst-34475-B-1
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

Inhoudsopgave

A. ALGEMEEN

1. AANBIEDING EN DECHARGEVERLENING

Aan de Voorzitters van de Eerste Kamer en de Tweede Kamer van de Staten-Generaal.

Hierbij bieden wij het jaarverslag met betrekking tot de begroting van het gemeentefonds over het jaar 2015 aan.

Onder verwijzing naar de artikelen 63 en 64 van de Comptabiliteitswet 2001 verzoeken wij de beide Kamers van de Staten-Generaal ons decharge te verlenen over het in het jaar 2015 gevoerde financiële beheer.

Ten behoeve van de oordeelsvorming van de Staten-Generaal over dit verzoek tot dechargeverlening is door de Algemene Rekenkamer als externe controleur op grond van artikel 82 van de Comptabiliteitswet 2001 een rapport opgesteld. Dit rapport wordt separaat door de Algemene Rekenkamer aan de Staten-Generaal aangeboden. Het rapport bevat de bevindingen en het oordeel van de Rekenkamer met betrekking tot:

a. het gevoerde financieel beheer;
b. de ten behoeve van dat beheer bijgehouden administraties;
c. de financiële informatie in het jaarverslag;
d. de saldibalans;
e. de totstandkoming van de informatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering;
f. de in het jaarverslag opgenomen informatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering van het gemeentefonds.

Bij het besluit tot dechargeverlening dienen verder de volgende, wettelijk voorgeschreven, stukken te worden betrokken:

a. het Financieel jaarverslag van het Rijk over 2015;
b. het voorstel van de slotwet over 2015, dat met het onderhavige jaarverslag samenhangt;
c. het rapport van de Algemene Rekenkamer over 2015 met betrekking tot het onderzoek van de centrale administratie van 's Rijks schatkist en van het Financieel jaarverslag van het Rijk;
d. de verklaring van goedkeuring van de Algemene Rekenkamer met betrekking tot de in het Financieel jaarverslag van het Rijk over 2015 opgenomen rekening van uitgaven en ontvangsten van het Rijk over 2015, alsmede met betrekking tot de Saldibalans van het Rijk over 2015 (de verklaring van goedkeuring, bedoeld in artikel 83, derde lid, van de Comptabiliteitswet 2001).

Het besluit tot dechargeverlening kan niet worden genomen, voordat de betrokken slotwet is aangenomen en voordat de verklaring van goedkeuring van de Algemene Rekenkamer is ontvangen.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

R.H.A. Plasterk

De Staatssecretaris van Financiën,

E.D. Wiebes

Dechargeverlening door de Tweede Kamer

Onder verwijzing naar artikel 64 van de Comptabiliteitswet 2001 verklaart de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal dat de Tweede Kamer aan het hiervoor gedane verzoek tot dechargeverlening tegemoet is gekomen door een daartoe strekkend besluit, genomen in de vergadering van ...

De voorzitter van Tweede Kamer,

Handtekening:

Datum:

Op grond van artikel 64, tweede lid, van de Comptabiliteitswet 2001 wordt dit originele exemplaar van het onderhavige jaarverslag, na ondertekening van de hierboven opgenomen verklaring, ter behandeling doorgezonden aan de Voorzitter van de Eerste Kamer.

Dechargeverlening door de Eerste Kamer

Onder verwijzing naar artikel 64 van de Comptabiliteitswet 2001 verklaart de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal dat de Eerste Kamer aan het hiervoor gedane verzoek tot dechargeverlening tegemoet is gekomen door een daartoe strekkend besluit, genomen in de vergadering van ...

De voorzitter van de Eerste Kamer,

Handtekening:

Datum:

Op grond van artikel 64, derde lid, van de Comptabiliteitswet 2001 wordt dit originele exemplaar van het onderhavige jaarverslag, na ondertekening van de hierboven opgenomen verklaring, doorgezonden aan de minister van Financiën.

2. LEESWIJZER

Het jaarverslag van het gemeentefonds maakt onderdeel uit van de financiële verantwoording van het Rijk maar heeft daarbinnen een eigen bijzonder karakter. Het jaarverslag van het gemeentefonds kent in tegenstelling tot een departementaal jaarverslag slechts één beleidsartikel: het gemeentefonds. Het beleid dat wordt gevoerd ter realisatie van de algemene beleidsdoelstelling is direct verbonden met dit ene beleidsartikel. De apparaatuitgaven in de zin van materiële en personele uitgaven van de medewerkers bij de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Financiën die betrokken zijn bij het fondsbeheer, zijn niet in de tabel Budgettaire gevolgen van beleid opgenomen. Deze kosten worden in de respectievelijke departementale begrotingen verantwoord. Dit geldt eveneens voor het algemene beleid inzake decentrale overheden, waarbij deze uitgaven zijn terug te vinden in de begroting van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Dit jaarverslag zal de eerdere, op 2015 betrekking hebbende, begrotingen van het gemeentefonds (de oorspronkelijk vastgestelde begroting 2015 en de 1^{e} en 2^{e} suppletoire begrotingen 2015) als uitgangspunt nemen. Terugkijkend op de beleidsprioriteiten zal hierbij de ontwerpbegroting 2015 van het gemeentefonds van belang zijn.

Het jaarverslag is verdeeld in twee onderdelen: het beleidsverslag en de jaarrekening.
Het *beleidsverslag* is een terugblik op het gevoerde beleid in 2015. Hierin komt de realisatie van de beleidsprioriteiten aan bod, waaronder de voorbereiding van de decentralisaties in het sociale domein, worden de budgettaire gevolgen van het gevoerde beleid in beeld gebracht en worden beleidsmatige conclusies ten aanzien van de beleidsprioriteiten getrokken. Bovendien wordt in de paragraaf beleidsartikelen stilgestaan bij de prestatiegegevens die betrekking hebben op de beleidsdoelstellingen van het gemeentefonds. Hier wordt ook de toelichting gegeven op het verschil tussen de oorspronkelijke vastgestelde begroting en realisatie. De verschillen worden daarbij absoluut weergegeven en toegelicht. Daarna volgt in de bedrijfsvoeringsparagraaf informatie over de rechtmatigheid.
De *jaarrekening* geeft het financiële beeld van het begrotingsjaar 2015 wat betreft het gemeentefonds. In dit onderdeel wordt de verantwoordingsstaat en de saldibalans gepresenteerd.
Ten slotte volgen er nog drie *bijlagen* (verdiepingsbijlage, een lijst met afkortingen en een lijst van de belangrijke termen en hun betekenis).

Als gevolg van afronding wijkt in sommige tabellen het totaal af van de som der delen.

B. BELEIDSVERSLAG

3. BELEIDSPRIORITEITEN 2015

Dit jaarverslag gaat in op de in 2015 gerealiseerde beleidsprioriteiten. Uitgangspunt daarbij is in de eerste plaats de oorspronkelijk in de begroting 2015 geformuleerde beleidsprioriteiten.

Onderdeel 3.1. beschrijft de realisatie van de beleidsprioriteiten in 2015. Vervolgens worden in onderdeel 3.2. de budgettaire en financiële consequenties van deze beleidsprioriteiten weergegeven. De tabel realisatie beleidsdoorlichtingen en het overzicht risicoregelingen zijn voor het gemeentefonds niet van toepassing.

3.1. Realisatie van de beleidsprioriteiten 2015

Decentralisaties sociaal domein
Met de inwerkingtreding van de Wmo 2015, de Jeugdwet en de Participatiewet zijn gemeenten per 1 januari 2015 verantwoordelijk geworden voor de uitvoering van een groot aantal taken in het sociaal domein. De desbetreffende middelen zijn aan het gemeentefonds toegevoegd. Met name bij Voorjaarsnota 2015 heeft nog nadere budgettaire besluitvorming plaatsgevonden. VNG en Rijk hebben samen vastgesteld dat het onwenselijk is om het budget 2015 lopende het jaar neerwaarts aan te passen aan de AWBZ-realisatiecijfers over 2014. Dit vanwege lopende contracten jegens derden. De middelen zijn aan de gemeenten verstrekt via de nieuwe integratie-uitkering Sociaal domein. In opeenvolgende gemeentefondscirculaires zijn de gemeenten geïnformeerd over de omvang van hun uitkering en de reden voor de wijzigingen daarvan. De Tweede Kamer heeft volgens vaste werkwijze een afschrift van deze circulaires ontvangen.

Verdeling gemeentefonds
Onverminderd blijft het uitgangspunt dat het gemeentefonds, in combinatie met de andere gemeentelijke inkomstenbronnen, gemeenten voorziet van voldoende financiële middelen voor het uitvoeren van hun taken. De verdeling van het gemeentefonds heeft tot doel de middelen zo te verdelen, dat gemeenten in staat zijn om hun inwoners een gelijkwaardig voorzieningenpakket te kunnen leveren tegen globaal gelijke lasten.

Het Periodiek Onderhoudsrapport (POR) 2010 liet zien dat de verdeling van de middelen uit het Gemeentefonds niet meer goed aansloot op de kosten van gemeenten. Om deze reden is de afgelopen jaren onderzoek uitgevoerd voor het groot onderhoud van het gemeentefonds. Conform de systematiek van de Financiële-verhoudingswet wordt de verdeling van de middelen uit het gemeentefonds in het groot onderhoud aangepast aan de verschillen in kosten tussen gemeenten. Door de scheefheden weg te werken wordt de verdeling weer kostengeoriënteerd.

Het eerste – en grootste – deel van het groot onderhoud is in goed overleg met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, betrokken ministeries en de Raad voor de financiële verhoudingen verwerkt in het uitkeringsjaar 2015 van het gemeentefonds. In 2015 zijn de onderzoeken voor het tweede deel van het groot onderhoud voortgezet. In overleg met de gebruikelijke gesprekspartners is besloten om de verdeling aan te passen

vanaf uitkeringsjaar 2016 van het nog niet herziene deel van het gemeentefonds.

Vanaf uitkeringsjaar 2016 wordt de verdeling aangepast van de clusters Werk en Inkomen, Openbare orde en veiligheid (subcluster Brandweer en Rampenbestrijding). Voor het subcluster Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Stedelijke vernieuwing (VHROSV) wordt de nieuwe verdeling voor 33% ingevoerd. Voor uitkeringsjaar 2017 en verder is conform de ontvangen adviezen van VNG en Rfv een verdiepend onderzoek gestart in 2015 naar het onderdeel VHROSV.

Op verzoek van de VNG is in 2015 ook onderzocht of de aanpassingen zoals doorgevoerd in de eerste fase van het groot onderhoud voor het subcluster Onderwijshuisvesting ook nog actueel zijn op basis van recentere cijfers dan die zijn gebruikt in de eerste fase van het groot onderhoud. Een aanpassing ten opzichte van de nieuwe verdeling per 2015 bleek niet noodzakelijk.

Bij brief van 29 mei 2015 is de Tweede Kamer geïnformeerd over het groot onderhoud (Tweede Kamer, 2014–2015, 34 000 B, nr. 25).

BTW-compensatiefonds
Het BTW-compensatiefonds (BCF) heeft vanaf 2015 een plafond. Uitgangspunt voor het plafond is de raming van het BCF voor 2014. Vanaf 2015 groeit of daalt dit bedrag met het accrespercentage zoals volgt uit de normeringssystematiek voor het gemeentefonds en het provinciefonds. Het plafond wordt tevens aangepast voor taakmutaties die gepaard gaan met onttrekkingen of toevoegingen aan het BCF. De afgelopen jaren lag de realisatie van het BCF rond de € 2,8 miljard. Als het plafond overschreden wordt, volgt een uitname uit het gemeentefonds en provinciefonds. Bij een realisatie lager dan het plafond, komt het verschil ten gunste aan het gemeentefonds en provinciefonds. Het verschil wordt over het gemeentefonds en provinciefonds verdeeld conform de aandelen van het beroep op het BCF door de gezamenlijke gemeenten respectievelijk gezamenlijke provincies in het gerealiseerde jaar.

Bij Miljoenennota 2016 is een onderschrijding van het BCF-plafond met € 156 miljoen voorzien (€ 137,6 miljoen ten gunste van het gemeentefonds en € 18,4 miljoen ten gunste van het provinciefonds). De definitieve afrekening of het BCF-plafond in 2015 is over- of onderschreden wordt medio 2016 vastgesteld. In 2016 zijn de definitieve realisatiecijfers van het BCF evenals de definitieve accrespercentages over 2015 pas bekend. De definitieve afrekening over 2015 wordt in het voorjaar van 2016 (meicirculaire 2016) bekend gemaakt.

3.2. Budgettaire en financiële consequenties van de beleidsprioriteiten 2015

In het begrotingsjaar 2015 hebben zich twee belangrijke mutaties voorgedaan die verbonden zijn met de realisatie van bovengenoemde beleidsprioriteiten.

De uitkomst van de normeringssystematiek. De jaarlijkse toe- of afname van het gemeentefonds die voortvloeit uit de koppeling aan de rijksuitgaven, wordt het accres genoemd. Het accres kent twee bijstellingsmomenten lopende het jaar (mei en september) en één moment van vaststelling en afrekening na afloop. Op grond van de septembercirculaire

2015 is het accres berekend op – 0,83%. Dit komt overeen met een bedrag van € – 140 miljoen. De vaststelling en afrekening (van het verschil tussen septembercirculaire en vaststelling) vindt plaats na afloop van het begrotingsjaar op basis van de stand van het Financieel Jaarverslag Rijk en wordt verwerkt in de 1e suppletoire begroting 2016.

Ten tweede is het aantal en daarmee gemoeide bedrag bij de decentralisatie- en integratie-uitkeringen gestegen van € 3,1 miljard in 2014 naar € 12,4 miljard in 2015. Dit komt voornamelijk door de integratie-uitkering sociaal domein (€ 10,2 miljard). De Centra voor jeugd en gezin (€ 383 miljoen) zijn van de decentralisatie-uitkering naar de algemene uitkering overgeheveld.

Voor het overige hebben zich in het begrotingsjaar 2015 voor het gemeentefonds geen belangrijke mutaties voorgedaan die verbonden kunnen worden aan bovenstaande realisatie van beleidsprioriteiten.

4. HET BELEIDSARTIKEL

1. Algemene doelstelling

De gemeentefondsbegroting maakt onderdeel uit van de Rijksbegroting, maar heeft daarbinnen een eigen bijzonder karakter. Zo kent de gemeentefondsbegroting in tegenstelling tot een departementale begroting slechts één beleidsartikel: het gemeentefonds. Dit beleidsartikel kent als algemene doelstelling: te bewerkstelligen dat de gemeenten via het gemeentefonds middelen krijgen toebedeeld om hun taken naar behoren uit te voeren. Deze doelstelling valt uiteen in twee onderdelen:
1. De omvang van de middelen moet adequaat zijn voor het uitvoeren van de taken;
2. De verdeling van de beschikbare middelen over gemeenten moet adequaat zijn om iedere gemeente in staat te stellen om haar inwoners een gelijkwaardig voorzieningenpakket tegen globaal gelijke lastendruk te kunnen leveren.

Rol en verantwoordelijkheid ministers
De fondsbeheerders, de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Minister van Financiën – i.c. de Staatssecretaris van Financiën – zijn op grond van artikel 3 Financiële verhoudingswet verantwoordelijk voor het gemeentefonds. De fondsbeheerders zijn niet verantwoordelijk voor de resultaten die gemeenten met hun bijdrage uit dit fonds realiseren: gemeenten zijn, met inachtneming van de wet- en regelgeving, autonoom in het voeren van hun beleid bekostigd uit het gemeentefonds. Ook de eigen gemeentelijke belastingsopbrengsten kennen deze karakteristiek. Dit in tegenstelling tot de overige inkomstenbronnen van gemeenten, specifieke uitkeringen en heffingen en retributies. Niet alleen in bestedingsrichting, ook de effectiviteit van de inzet van de middelen is een gemeentelijke verantwoordelijkheid, waarin het college van B&W wordt gecontroleerd door de gemeenteraad.

Van tijd tot tijd kunnen vragen opkomen of de gemeenten als collectiviteit geen andere prioriteiten zouden moeten stellen, bijvoorbeeld ter ondersteuning van gezamenlijk onderschreven prioriteiten van het Rijk. In een dergelijk geval kunnen het Rijk en de gemeenten bestuurlijke afspraken maken over de accenten in de bestedingsrichting van de gemeenten. De desbetreffende vakministers spelen hier naast de fondsbeheerders een belangrijke rol. De uiteindelijke verantwoordelijkheid voor resultaten blijft bij de gemeenten.

Beleidsconclusies
Het gemeentefonds heeft in 2015 gefunctioneerd zoals beoogd; gemeenten hebben middelen toebedeeld gekregen om hun taken naar behoren uit te voeren. In 2015 is verder gewerkt aan het toekomstbestendig maken van de verdeling van het gemeentefonds.

2. Budgettaire gevolgen van beleid

In onderstaande tabel worden de budgettaire gevolgen van beleid weergegeven.

Budgettaire gevolgen van beleid (x € 1.000)							
Gemeentefonds					Realisatie	Oorspronkelijk vastgestelde begroting	Verschil
	2011	2012	2013	2014	2015	2015	2015
Verplichtingen:	**18.389.983**	**18.470.631**	**17.995.671**	**18.728.390**	**27.285.893**	**27.312.721**	**– 26.828**
Uitgaven:	**18.576.432**	**18.500.791**	**17.988.793**	**18.741.101**	**27.267.184**	**27.312.721**	**– 45.537**
Opdracht							
1. Kosten Financiële-verhoudingswet	2.361	1.646	1.593	2.276	1.216	1.841	– 625
Bijdragen aan ZBO's/ RWT's							
1. Kosten Waarderingskamer	1.255	1.200	2.148	1.938	1.984	1.985	– 1
Bijdragen aan (inter-)nationale organisaties							
1. Budget A+O-fonds	6.032	6.261	6.239	6.301	6.449	6.449	0
2. Bijdrage aan VNG	2.610	17.298	6.692	14.861	70.428	43.341	27.087
3. Bijdrage aan KING	7.464	7.464	7.464	7.464	7.464	7.464	0
Bijdragen aan medeoverheden							
1. Algemene uitkering c.a. en de aanvullende uitkeringen	16.029.602	15.690.738	15.089.649	15.615.031	14.736.243	14.539.278	196.965
2. Integratie-uitkeringen overig	1.477.836	1.529.098	1.567.477	1.760.889	1.305.453	1.304.199	1.254
3. Decentralisatie-uitkeringen	1.049.272	1.247.086	1.307.531	1.332.341	969.830	1.121.698	– 151.868
4. Integratie-uitkering sociaal domein					10.168.117	10.286.466	– 118.349
Ontvangsten:	**18.576.432**	**18.500.791**	**17.988.793**	**18.741.101**	**27.267.184**	**27.312.721**	**– 45.537**
1. Terugontvangsten Waarderingskamer	139	89	51	92	107	0	107
2. Ontvangsten ex art. 4 Fvw	18.576.293	18.500.702	17.988.742	18.741.009	27.267.077	27.312.721	– 45.644

Toelichting op de instrumenten

Onderdeel verplichtingen

Ten opzichte van de oorspronkelijk vastgestelde begroting zijn de verplichtingen met € – 26.828.000 bijgesteld. Dit bedrag is het saldo van de mutaties die bij 1^{e}suppletoire (€ – 399.242.000), 2^{e} suppletoire (€ 373.057.000) en in de slotwet (€ – 643.000) zijn aangebracht. Een toelichting op deze mutaties is te vinden in de memories van toelichting van beide suppletoire begrotingen (Kamerstukken II 2014–2015, 34 210 B nrs. 1 en 2 en Kamerstukken II 2015–2016, 34 350 B nrs. 1 en 2) en in de slotwet.

Onderdeel uitgaven

Kosten Financiële-verhoudingswet
Het gerealiseerde bedrag komt € – 625.000 lager uit dan in de ontwerpbegroting 2015 werd geraamd. Het gerealiseerde bedrag voor de kosten Financiële-verhoudingswet komt hiermee op € 1.216.000. Een toelichting is te vinden in de memorie van toelichting van de 1e suppletoire begroting (Kamerstukken II 2014–2015, 34 210 B nr. 2) en in de slotwet.

Kosten Waarderingskamer
Het gerealiseerde bedrag komt € 1.000 lager uit dan in de ontwerpbegroting 2015 werd geraamd. Het gerealiseerde bedrag voor kosten Waarderingskamer komt daarmee uit op € 1.984.000. Een toelichting is te vinden in de memorie van toelichting van de 1e suppletoire begroting (Kamerstukken II 2014–2015, 34 210 B nr. 2).

Bijdrage Stichting A+O-fonds gemeenten
Het gerealiseerde bedrag is gelijk aan het begrote bedrag in de ontwerpbegroting 2015 en is € 6.449.000.

Bijdrage aan VNG
Het gerealiseerde bedrag komt € 27.087.000 hoger uit dan in de ontwerpbegroting 2015 werd geraamd. Dit bedrag is het saldo van de mutaties die bij 1e suppletoire (€ 16.291.000) en 2e suppletoire (€ 10.796.000) zijn aangebracht. Het gerealiseerde bedrag voor Bijdrage aan VNG komt daarmee uit op € 70.428.000. Een toelichting is te vinden in de memorie van toelichting van de 1e suppletoire begroting (Kamerstukken II 2014–2015, 34 210 B nr. 2) en 2e suppletoire begroting (Kamerstukken II 2015–2016, 34 350 B nr. 2).

Bijdrage aan KING
Het gerealiseerde bedrag is gelijk aan het begrote bedrag in de ontwerpbegroting 2015 en is € 7.464.000.

Algemene uitkering
De uitgaven van de algemene uitkering van het gemeentefonds worden ten opzichte van de oorspronkelijke vastgestelde begroting bijgesteld met € 196.965.000 en komen daarmee in totaal op € 14.736.243.000.
Bij de 1e en 2e suppletoire begrotingen hebben eerdere mutaties plaatsgevonden van respectievelijk € 37.845.000 en € 199.186.000. In de slotwet vindt een mutatie plaats van € – 40.067.000. Een toelichting op deze mutaties is te vinden in de memories van toelichting van beide suppletoire begrotingen (Kamerstukken II 2014–2015, 34 210 B nr. 2 en Kamerstukken II 2015–2016, 34 350 B nr. 2) en in de slotwet.

Integratie-uitkeringen overig
De uitgaven van de integratie-uitkeringen (exclusief de integratie-uitkering sociaal domein) van het gemeentefonds worden ten opzichte van de oorspronkelijke vastgestelde begroting bijgesteld met € 1.254.000 en komen daarmee in totaal op € 1.305.453.000.
Bij de 1e en 2e suppletoire begrotingen hebben eerdere mutaties plaatsgevonden van respectievelijk € 1.258.000 en € 0. In de slotwet vindt een mutatie plaats van € – 3.000. Een toelichting op deze mutaties is te vinden in de memories van toelichting van beide suppletoire begrotingen (Kamerstukken II 2014–2015, 34 210 B, nr. 2 en Kamerstukken II 2015–2016, 34 350 B nr. 2) en in de slotwet.

Decentralisatie-uitkeringen
De uitgaven van de decentralisatie-uitkeringen van het gemeentefonds worden ten opzichte van de oorspronkelijke vastgestelde begroting bijgesteld met € – 151.868.000 en komen daarmee in totaal op € 969.830.000.
Bij de 1e en 2e suppletoire begrotingen hebben eerdere mutaties plaatsgevonden van respectievelijk € – 301.165.000 en € 148.165.000 en in de slotwet van € 1.132.000. Een toelichting op deze mutaties is te vinden in de memories van toelichting van beide suppletoire begrotingen (Kamerstukken II 2014–2015, 34 210 B, nr. 2 en Kamerstukken II 2015–2016, 34 350 B nr. 2) en in de slotwet.

Integratie-uitkering sociaal domein
De uitgaven van de integratie-uitkering sociaal domein van het gemeentefonds worden ten opzichte van de oorspronkelijke vastgestelde begroting bijgesteld met € – 118.349.000 en komen daarmee in totaal op € 10.168.117.000.
Bij de 1e en 2e suppletoire begrotingen hebben eerdere mutaties plaatsgevonden van respectievelijk € – 132.954.000 en € 14.910.000. In de slotwet vindt een mutatie plaats van € – 305.000. Een toelichting op deze mutaties is te vinden in de memories van toelichting van beide suppletoire begrotingen (Kamerstukken II 2014–2015, 34 210 B, nr. 2 en Kamerstukken II 2015–2016, 34 350 B nr. 2) en in de slotwet.

Onderdeel ontvangsten

Terugontvangsten Waarderingskamer
Er heeft in 2015 een terugboeking naar het gemeentefonds plaatsgevonden vanuit de Waarderingskamer. Deze terugboeking van € 107.000 betreft het gemeentelijke aandeel in de onderuitputting van het budget van 2014 van de Waarderingskamer.

Ontvangsten ex artikel 4 van de Financiële-verhoudingswet
Sinds de invoering van de Financiële-verhoudingswet zijn de uitgaven en de inkomsten over ieder uitkeringsjaar aan elkaar gelijk. Ten opzichte van de oorspronkelijke vastgestelde begroting van het gemeentefonds voor 2015 worden de ontvangsten ex artikel 4 van de Financiële-verhoudingswet, met € – 45.644.000 verlaagd tot € 27.267.077.000. Deze verlaging is de som van de mutaties die bij 1e suppletoire (€ – 377.882.000), 2e suppletoire (€ 373.057.000) en in de slotwet (€ – 40.819.000) zijn aangebracht.

3. De beleidsthema's

De bijdrage van de fondsbeheerders om te komen tot het bewerkstelligen dat de gemeenten via het gemeentefonds middelen krijgen toebedeeld om hun taken naar behoren uit te voeren wordt geoperationaliseerd door twee doelstellingen:
- De gemeenten via het gemeentefonds voorzien van voldoende financiële middelen voor het uitvoeren van hun taken.
- Een verdeling van de beschikbare financiële middelen over gemeenten die elk van de gemeenten in staat stelt om haar inwoners een gelijkwaardig voorzieningenpakket tegen globaal gelijke lastendruk te kunnen leveren.

Beleidsthema 1: De gemeenten via het gemeentefonds voorzien van voldoende financiële middelen voor het uitvoeren van hun taken.

1. Normeringsystematiek
De jaarlijkse ontwikkeling van de algemene uitkering uit het gemeentefonds wordt ondermeer bepaald door de normeringsystematiek. De normeringssystematiek betreft bestuurlijke afspraken tussen Rijk en VNG over de ontwikkeling van het gemeentefonds. Deze afspraken bestaan uit een rekenregel en uit de bestuurlijke weging van de uitkomst van die rekenregel. De rekenregel is uitgewerkt in de accresberekening die plaats vindt op basis van de jaar op jaar-mutatie van de netto gecorrigeerde rijksuitgaven. Het uitgangspunt is immers «samen de trap op en samen de trap af». De bestuurlijke weging van de uitkomst (het accres) vindt plaats in het Bestuurlijk overleg financiële verhoudingen. Wanneer één van de partijen (Rijk of VNG/IPO) de uitkomsten van de normeringsystematiek op enig moment onredelijk vindt, kan dit in het bestuurlijk overleg aan de orde worden gesteld.

Daarnaast wordt één keer per vier jaar de normeringssystematiek geëvalueerd. Daarbij wordt niet alleen naar de uitkomsten gekeken, maar ook naar een afgesproken aantal toetsingscriteria.

2. Financieel overzicht gemeenten
Een andere indicatie voor de toereikendheid van de omvang van het fonds valt na te gaan met behulp van het Financieel overzicht gemeenten (FOG), dat laat zien hoe de financiële ruimte van gemeenten zich ontwikkelt. Het overzicht geeft (meerjarig) zowel een terugblik als een vooruitblik op de financiële situatie van de gemeenten. Doel van het FOG is een beter gefundeerd oordeel mogelijk te maken over de rekenkundige uitkomsten van de normeringsystematiek voor het gemeentefonds. Het overzicht ondersteunt het Rijk en de VNG bij het halfjaarlijkse overleg over de rekenkundige uitkomsten van de normering. Daarbij is het uitgangspunt dat de groei van de algemene middelen toereikend moet zijn om de voorzieningen op een voldoende niveau te handhaven, rekening houdend met prijs-, volume- en taakmutaties.
De laatst beschikbare kerngegevens Financieel overzicht gemeenten zoals gepubliceerd in de begroting 2015 van het gemeentefonds, laten voor de periode 2015–2019 zien dat de financiële ruimte voor gemeenten verder afneemt. Bestuurlijk is afgesproken om het FOG met ingang van de gemeentefondsbegroting 2016 niet langer op te nemen.

3. Beroep op artikel 12 van de Financiële-verhoudingswet
Het aantal gemeenten dat de laatste jaren een beroep op artikel 12 van de Financiële-verhoudingswet heeft gedaan, is ondanks de verslechterde financiële omstandigheden beperkt gebleven. Voor de aantallen wordt verwezen naar tabel 2.2.1. van de begroting 2016 van het gemeentefonds (Kamerstukken II 2015–2016, 34 300 B, nr. 2).

Beleidsthema 2: Een verdeling van de beschikbare financiële middelen over gemeenten die elk van de gemeenten in staat stelt om hun inwoners een gelijkwaardig voorzieningenpakket tegen globaal gelijke lasten te kunnen leveren.

1. Verdeelmaatstaven
Het budget van de algemene uitkering van het gemeentefonds wordt over de gemeenten verdeeld via een verdeelsysteem van ongeveer 60 verdeelmaatstaven. De fondsbeheerders zijn verantwoordelijk voor het ontwikkelen en onderhouden van het systeem van verdeelmaatstaven dat de verdeling tot stand brengt. Dit verdeelsysteem heeft als doel gemeenten in staat te stellen hun voorzieningen op een onderling gelijkwaardig niveau te brengen tegen globaal gelijke lastendruk en rekening houdend met de structuurkenmerken van de gemeenten.

2. Periodiek Onderhoudsrapport
Het gemeentefonds is verdeeld in clusters. Deze betreffen brede beleids-terreinen, zoals wegen en water, maatschappelijke zorg, werk en inkomen, fysiek milieu, etc. Op het geaggregeerde niveau van deze clusters wordt gevolgd of de verdeling van het gemeentefonds nog overeenkomt met de kostenontwikkeling in de gemeenten, zoals die zichtbaar wordt uit de gemeentelijke begrotingen. Dit wordt jaarlijks onderzocht in het kader van het Periodiek Onderhoudsrapport (POR). Het POR verschijnt jaarlijks als bijlage bij de begroting van het gemeentefonds. Het meest recente POR, het POR 2016, bevat een terugblik op de verdeling in 2015. Ook is de geactualiseerde onderhoudsagenda opgenomen.

5. BEDRIJFSVOERINGSPARAGRAAF

Inleiding
Met ingang van het verslagjaar 2006 kent het gemeentefonds een bedrijfsvoeringparagraaf met twee verplichte elementen, te weten rechtmatigheid en de totstandkoming van de niet-financiële beleidsinformatie. Voor rechtmatigheid geldt dat wordt vermeld of en bij welk beleidsartikel de tolerantiegrens voor verplichtingen, uitgaven en ontvangsten is overschreden en wat daarvan de oorzaak was. Ten aanzien van de niet-financiële beleidsinformatie is aangegeven op welke manier aandacht is besteed aan de totstandkoming daarvan.

Rechtmatigheid
Op basis van de mij beschikbare informatie zijn er geen onrechtmatigheden geconstateerd die de tolerantiegrens op artikelniveau overschrijden en is er sprake van een getrouw beeld.

In het verleden is de praktijk gegroeid om een – beperkt – deel van de algemene uitkering rechtstreeks te doen toekomen aan de VNG of een andere instantie. In 2015 ging het om circa € 85 miljoen, procentueel een gering aandeel – zo'n 0,3% – van de totale omvang van het gemeentefonds. In 2016 gaat het naar verwachting om ruim € 75 miljoen. In het licht van de Financiële-verhoudingswet, die stelt dat betalingen uit het gemeentefonds ten goede komen aan gemeenten, zijn deze rechtstreekse betalingen dus onrechtmatig.
Om draagvlak bij gemeenten te behouden is in overleg met de VNG gekozen voor een aanpak in twee jaar. Deze aanpak leidt ertoe dat per 1 januari 2018 alle betalingen aan derden uit het gemeentefonds zijn beëindigd. In de ontwerpbegroting 2017 wordt er een substantiële stap gezet door 20% van de betalingen uit het gemeentefonds te beëindigen.

Totstandkoming van niet-financiële beleidsinformatie
Op basis van de mij beschikbare informatie zijn er geen relevante tekortkomingen geconstateerd in de totstandkoming van niet-financiële beleidsinformatie op artikelniveau.

Financieel en materieelbeheer
Voor dit onderdeel wordt verwezen naar de bedrijfsvoeringsparagraaf in het jaarverslag van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Overige aspecten van bedrijfsvoering
Voor dit onderdeel wordt eveneens verwezen naar de bedrijfsvoeringsparagraaf in het jaarverslag van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Bevindingen Algemene Rekenkamer jaarverslag 2014
De Algemene Rekenkamer heeft in het jaarverslag 2014 van het gemeentefonds geen onvolkomenheden geconstateerd.

C. JAARREKENING

6. VERANTWOORDINGSSTAAT VAN HET GEMEENTEFONDS 2015

Verantwoordingsstaat 2015 van het gemeentefonds B (x € 1.000)

		(1)			(2)			(3)		
Art.	Omschrijving	Oorspronkelijk vastgestelde begroting			Realisatie			Verschil Realisatie en Oorspronkelijk vastgestelde begroting		
		Verplichtingen	Uitgaven	Ontvangsten	Verplichtingen	Uitgaven	Ontvangsten	Verplichtingen	Uitgaven	Ontvangsten
01	Gemeentefonds	27.312.721	27.312.721	27.312.721	27.285.893	27.267.184	27.267.184	– 26.828	– 45.537	– 45.537

7. SALDIBALANS GEMEENTEFONDS PER 31 DECEMBER 2015

Saldibalans per 31 december 2015 van het gemeentefonds (x € 1.000)					
DEBET					CREDIT
OMSCHRIJVING	31-12-2015	31-12-2014	OMSCHRIJVING	31-12-2015	31-12-2014
1) Uitgaven t.l.v. de begroting 2014		18.741.101	2) Ontvangsten t.g.v. de begroting 2014		18.741.101
Uitgaven t.l.v. de begroting 2015	27.267.184		Ontvangsten t.g.v. de begroting 2015	27.267.184	
12) Voorschotten	50.234.394	40.542.986	12a) Tegenrekening voorschotten	50.234.394	40.542.986
14a) Tegenrekening openstaande verplichtingen	69.848	52.036	14) Openstaande verplichtingen	69.848	52.036
Totaal	**77.571.426**	**59.336.123**	**Totaal**	**77.571.426**	**59.336.123**

Toelichting behorende bij de saldibalans per 31 december 2015 van het gemeentefonds
Hierna worden de saldibalansposten toegelicht. De nummering van de toelichting komt overeen met die van de saldibalansposten.

Ad 1. Uitgaven ten laste van de begroting

Ad 2. Ontvangsten ten gunste van de begroting
Bij de begrotingsuitgaven en -ontvangsten voor 2015 zijn de gerealiseerde uitgaven en ontvangsten opgenomen met betrekking tot het jaar 2015 waarvoor de Rijksrekening nog niet door de Tweede Kamer is goedgekeurd.

Ad 12. Voorschotten
Hieronder zijn de betaalde voorschotten opgenomen voor nog niet definitief vastgestelde uitkeringen aan gemeenten, evenals het voorschot op de bijdrage in de kosten van de Waarderingskamer. De gemeenten ontvangen, als gevolg van de wet, voorschotten tot het bedrag waar ze vermoedelijk recht op hebben. Uitkeringen aan de gemeenten worden na afloop van het uitkeringsjaar via beschikkingen definitief vastgesteld. Het totaalbedrag van de betaalde voorschotten bestaat bijna volledig uit voorschotten aan gemeenten op de algemene uitkering, de integratie-uitkeringen en de decentralisatie-uitkeringen. Het bedrag is in bijlage 1 bij de saldibalans gespecificeerd.

Ad 14. Openstaande verplichtingen
Onder deze post zijn de openstaande betalingsverplichtingen uit hoofde van de algemene uitkering uit het gemeentefonds, openstaande betalingsverplichtingen uit hoofde van de integratie- en decentralisatie-uitkeringen, en openstaande betalingsverplichtingen uit hoofde van onderzoek en bijdragen organisaties opgenomen. Het bedrag is in bijlage 2 bij de saldibalans gespecificeerd.

Bijlage 1 bij saldibalans 31 december 2015

Specificatie voorschotten (x € 1.000)				
	31-12-2015		31-12-2014	
Art. 1.1. Onderzoek en bijdragen organisaties[1]				
2014	0		1.938	
2015	2.034		0	
		2.034		1.938
Art. 1.2.1. Algemene uitkering gemeentefonds[2]				
2013	0		15.091.535	
2014	15.600.151		15.559.884	
2015	14.692.367		0	
		30.292.518		30.651.419
Art. 1.2.2. / 1.2.3. Integratie-uitkeringen / decentralisatie-uitkeringen[2]				
2011	0		1.763.214	
2012	2.177.971		2.177.971	
2013	2.244.857		2.855.213	
2014	3.073.614		3.093.231	
2015	12.443.400		0	
		19.939.842		9.889.629
TOTAAL		**50.234.394**		**40.542.986**

[1] Betreft alleen de Kosten Waarderingskamer. Omdat voor de Kosten Financiële-verhoudingswet, Budget A+O-fonds, Bijdrage aan VNG en Bijdrage gemeenten inzake KING de beschikkingen reeds zijn opgemaakt, zijn de voorschotten gelijk aan € 0.

[2] Dit onderdeel van de tabel vergelijkt de voorschotten per 31 december 2015 waarvoor per uitkeringsjaar de beschikking nog niet definitief is opgemaakt (en de daarbij behorende omvang van de voorlopige beschikking) met de voorschotten waarvoor geldt dat de definitieve beschikking voor het betreffende uitkeringsjaar per 31 december 2014 nog niet was opgemaakt.

Mutatieoverzicht voorschotten gemeentefonds (x € 1.000)	
voorschotten per 01-01-2015	40.542.986
ontstaan in 2015	27.178.068
afgerekend in 2015	17.486.660
voorschotten per 31-12-2015	50.234.394

Bijlage 2 bij saldibalans 31 december 2015

Verloop van de openstaande verplichtingen / vorderingen (x € 1.000)						
Art.	Omschrijving	Openstaande verplichtingen per 1-1-2015	Aangegane verplichtingen in 2015 (excl. positieve bijstellingen)	Tot betaling gekomen in 2015	Bijstellingen van aangegane verplichtingen uit eerdere begrotingsjaren	Openstaande verplichtingen per 31-12-2015
1.1.	Onderzoek en bijdragen organisaties[1]	1.612	86.987	87.541	– 897	161
1.2.1.	Algemene uitkering met inbegrip van de netto-uitkering over vorige jaren	50.255	14.755.119	14.736.243	0	69.131
1.2.2. / 1.2.3.	Integratie- en decentralisatie-uitkeringen	169	12.443.787	12.443.400	0	556
Totaal		**52.036**	**27.285.893**	**27.267.184**	**– 897**	**69.848**

[1] Kosten Financiële-verhoudingswet, Kosten Waarderingskamer, Budget A+O-fonds, Bijdrage aan VNG en Bijdrage gemeenten inzake KING

D. BIJLAGEN

8. BIJLAGE 1: DE VERDIEPINGSBIJLAGE

Budgettaire geschiedenis over het jaar 2015 (x € 1.000)			
Gemeentefonds	Verplichtingen	Uitgaven	Ontvangsten
Ontwerpbegroting (Kamerstukken II 2014–2015, 34 000 B, nrs. 1 en 2)	27.272.721	27.272.721	27.272.721
1. Vastgestelde begroting (Stb. 2015, 14)	**27.312.721**	**27.312.721**	**27.312.721**
Mutaties 1e suppletoire begroting (Voorjaarsnota) Ontwerp-suppl. begroting (Kamerstukken II 2014–2015, 34 210 B, nrs. 1 en 2)	– 399.242	– 377.882	– 377.882
2. Vastgestelde mutatie 1e suppletoire begroting (Stb. 2015, 421)	**– 399.242**	**– 377.882**	**– 377.882**
Mutaties 2e suppletoire begroting (Najaarsnota) Ontwerp-suppl. begroting (Kamerstukken II 2015–2016, 34 350 B, nrs. 1 en 2)	373.057	373.057	373.057
3. Vastgestelde mutatie 2e suppletoire begroting (Stb. 2016, 47)	**373.057**	**373.057**	**373.057**
Voorgestelde mutatie bij slotwet Ontwerp-slotwet	– 643	– 40.711	– 40.711
4. Vast te stellen mutatie bij slotwet	**– 643**	**– 40.711**	**– 40.711**
Totaal geraamd tevens realisatie 2015 (1+2+3+4)	**27.285.893**	**27.267.184**	**27.267.184**

Een uitgebreide toelichting op de bovengenoemde bedragen en mutaties is te vinden in de memorie van toelichting van de ontwerpbegroting 2015 (Kamerstukken II 2014–2015, 34 000 B, nr. 2) en in de memories van toelichting van de suppletoire begrotingen 2015 (Kamerstukken II 2014–2015, 34 210 B, nr. 2 en Kamerstukken II 2015–2016, 34 350 B nr. 2) van het gemeentefonds. Een uitgebreide toelichting op de mutaties bij slotwet is opgenomen in de memorie van toelichting bij genoemde wet.

9. BIJLAGE 2: LIJST MET AFKORTINGEN

A+O-fonds	Arbeidsmarkt- en Opleidingsfonds Gemeenten
BCF	BTW-compensatiefonds
Bofv	Bestuurlijk overleg financiële verhouding
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CW	Comptabiliteitswet
EMU	Economische en Monetaire Unie
FOG	Financieel Overzicht Gemeenten
Fvw	Financiële-verhoudingswet
GF	Gemeentefonds
IPO	Interprovinciaal Overleg
MILH	Monitor Inkomsten Lokale Heffingen
NJN	Najaarsnota
OEM	Overige Eigen Middelen
OSU	Onderhoudsrapportage Specifieke Uitkeringen
OW	Ontwerpbegroting
OZB	Onroerende-zaakbelastingen
PF	Provinciefonds
POR	Periodiek Onderhoudsrapport
Rfv	Raad voor de financiële verhoudingen
Rob	Raad voor het openbaar bestuur
SiSa	Single information Single audit
SW	Slotwet
VJN	Voorjaarsnota
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning

10. BIJLAGE 3: LIJST VAN DE BELANGRIJKE TERMEN EN HUN BETEKENIS

Aanvullende uitkering	Uitkering op aanvraag van gemeenten waar de algemene middelen aanmerkelijk en structureel tekortschieten om in de noodzakelijke uitgaven te voorzien, ondanks een redelijk peil van de eigen inkomsten.
Accres	Bedrag waarmee het beschikbare bedrag van het gemeentefonds jaarlijks wordt aangepast, gebaseerd op een bestuurlijk overeengekomen normeringsystematiek (zie ook normeringsystematiek).
Algemene uitkering uit het gemeentefonds	Uitkering aan alle gemeenten die ten goede komt aan de algemene middelen.
Artikel 12-uitkering	Zie aanvullende uitkering uit het gemeentefonds
Cluster	Samenhangend geheel van beleidsterreinen uit oogpunt van kostenoriëntatie en verdeling.
Decentralisatie-uitkering uit het gemeentefonds	Sinds 2008 bestaat binnen het gemeentefonds naast de algemene uitkering (zie algemene uitkering uit het gemeentefonds) en de integratie-uitkering (zie integratie-uitkering uit het gemeentefonds) ook de decentralisatie-uitkering. De verdeling van de decentralisatie-uitkering volgt evenmin als de integratie-uitkering de regels van de verdeling van de algemene uitkering van het gemeentefonds. Anders dan bij de integratie-uitkering, waar de termijn van overheveling naar de algemene uitkering van tevoren vaststaat, ontbreekt bij de decentralisatie-uitkering een dergelijke termijn. Dat maakt de uitkering geschikt voor de overheveling van specifieke uitkeringen, ook als die termijn nog niet bekend is. Ook maakt het de uitkering geschikt voor middelen die slechts tijdelijk beschikbaar zijn.
Financiële-verhoudingswet (Fvw)	Wet waarin is vastgelegd dat er een gemeentefonds en provinciefonds is. De wet regelt daarnaast globaal de wijze van verdeling van het gemeentefonds. In de wet zijn tevens regels opgenomen met betrekking tot de aanvullende uitkering. Per 1 januari 1997 is de wet voor het gemeentefonds herzien.
Integratie-uitkering uit het gemeentefonds	Uitkering die wordt toegepast als overheveling van een specifieke uitkering of eigen middelen naar de algemene uitkering bezwaarlijk is vanwege de omvang van de herverdeeleffecten. De integratie-uitkering voorziet dan in een geleidelijke overgang naar de algemene uitkering.
Normeringsystematiek	Bepaling van het accres van het gemeentefonds op basis van een norm. De norm is de jaarlijkse procentuele ontwikkeling van de netto gecorrigeerde rijksuitgaven. De netto gecorrigeerde rijksuitgaven zijn de bruto-rijksuitgaven minus de niet-belastingontvangsten van het Rijk gecorrigeerd voor onder meer de uitgaven voor ontwikkelingssamenwerking, de Europese Unie, het gemeentefonds en het provinciefonds. Als de netto gecorrigeerde rijksuitgaven stijgen (dalen), nemen het gemeentefonds en het provinciefonds met hetzelfde percentage toe (af). Deze systematiek staat ook wel bekend onder het principe van «samen de trap op en samen de trap af».

Periodieke onderhoudsrapportage (POR)	Jaarlijkse rapportage aan de Staten-Generaal over de staat van de verdeelmaatstaven van het gemeentefonds. Wanneer de bestaande verdeling niet meer voldoet aan de kostenstructuren bij de gemeenten, dan wordt gerapporteerd hoe de verdeling kan worden aangepast, c.q. welke onderzoeken op dat gebied lopen. Het rapport verschijnt als bijlage bij de gemeentefondsbegroting.
Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv)	Adviesorgaan op het terrein van de gemeentelijke en provinciale financiën.
Uitkeringsbasis	De uitkeringsbasis wordt berekend door de vermenigvuldiging van het aantal eenheden van een set van verdeelmaatstaven met de bijbehorende gewichten (bedragen per eenheid).
Uitkeringsfactor	Via de normeringsystematiek wordt jaarlijks de omvang van het gemeentefonds bepaald (voeding). De uitkeringsfactor is de verhouding tussen de voeding en de totale landelijke uitkeringsbasis. De uitkeringsfactor wordt afgerond op 3 decimalen achter de komma. Het derde decimaal achter de komma wordt ook wel een «punt» uitkeringsfactor genoemd. Als de uitkeringsfactor bijvoorbeeld stijgt van 1,253 naar 1,265 is dit een stijging van 12 punten.
Uitkeringsjaar	Het kalenderjaar waarover het recht op uitkering ontstaat.
Verdeelmaatstaf	Maatstaf ter verdeling van de algemene uitkering die verband houdt met de gemeentelijke behoefte aan algemene middelen.
Verdeelreserve	Gedeelte van de algemene uitkering dat niet aan de gemeenten wordt uitgekeerd, maar als reservering apart wordt gehouden. De verdeelreserve dient om onverwachte effecten bij de meting van maatstaven op te vangen. Op het moment dat maatstaven definitief zijn of geen onverwachte ontwikkelingen meer kunnen doormaken wordt de verdeelreserve verrekend.
Waarderingskamer	Zelfstandig bestuursorgaan dat toeziet op een correcte waardering van onroerende zaken in Nederland. De gemeenten dragen via het gemeentefonds bij aan de bekostiging van dit orgaan.